

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS SENADORES GUILLERMO TAMBORREL SUÁREZ Y SEBASTIÁN CALDERÓN CENTENO, Y EL DIPUTADO JAVIER CORRAL JURADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Guillermo Tamborrel Suárez, Sebastián Calderón Centeno y Javier Corral Jurado, senadores de la república y diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, respectivamente, e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona los artículos 61 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. A partir de la segunda mitad de los años noventas, en México fueron gestándose una serie de cambios en el ámbito político y de la lucha de poder entre los partidos políticos, que conllevaron a la aparición de una serie de reflexiones en torno a la transformación de las instituciones que rigen la vida de nuestro país desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, potenciado gracias a que el partido hegemónico que había mantenido el poder durante la elección presidencial de 1994 comenzaba a perder adeptos y aliados que hasta tales momentos le habían logrado mantener la mayoría en el Congreso.

Algunas de estas reflexiones se pronunciaron por eliminar el presidencialismo que se había dado hasta entonces, dando paso a un sistema claramente parlamentario; otras, por delimitar aspectos derivados de la función pública y su actuación que hasta entonces si bien se realizaban dentro del marco legal vigente, las mismas eran consideradas por los grupos de oposición como conductas poco éticas, todas ellas con un común denominador establecer un sistema que eliminara las prerrogativas innecesarias o considerablemente excesivas en aras de limitar el ejercicio del poder.

Así han tenido lugar diversas iniciativas presentadas por legisladores de distintas fracciones parlamentarias referidas a lo que comúnmente se conoce como "la inmunidad parlamentaria" y el "fuero constitucional".

Si bien a la presente iniciativa y su motivación interesa medularmente lo relativo a la inmunidad parlamentaria prevista en el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cierto es que dicha facultad guarda una íntima relación con el fuero, previsto en el artículo 111 de la misma carta fundamental en cuanto a las funciones de senadores y de diputados al Congreso de la Unión.

2. Sobre la denominada "inmunidad parlamentaria", se ha considerado preciso por algunos tratadistas y legisladores establecer con claridad su alcance, significado y objetivo, lo cual nos permitirá evitar controversias que envíen esa función legislativa a un medio de interpretación jurisdiccional; todo ello, en razón de la ausencia de claridad en la redacción y alcance, siendo conveniente advertir que todo texto normativo o reforma debe gozar de total claridad y tanto tecnicismo como sea necesario.

Usualmente un sinnúmero de personas, incluso dentro del ámbito legislativo o jurídico, han utilizado de forma indistinta las acepciones del "fuero constitucional" para referirse al hecho de que los legisladores no pueden ser reconvenidos en el ejercicio de un encargo, confundiendo un atributo propio de los legisladores por otro que además de ellos, gozan una serie de funcionarios previstos en el artículo 111 constitucional, aspecto por el que la materia de la presente iniciativa es precisamente el enriquecimiento democrático del contenido del atributo propio de legisladores federales denominado "inmunidad parlamentaria".

Como antecedente más cercano sobre el alcance y consistencia de tales atributos de senadores y diputados del Congreso de la Unión en relación con las licencias, encontramos el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo pasado, en el año de 1946, derivado de un amparo penal promovido por Carlos Madrazo Becerra, en el cual resolvieron que un legislador no pierde fuero por el hecho de encontrarse en situación de licencia en su encargo.

Según la tesis de referencia, el "fuero" se extingue solo por muerte del legislador, por renuncia al cargo o por que finalice el periodo para el que fue elegido y, en último de los casos, cuando la Cámara de Diputados resuelva que ha lugar a proceder penalmente en contra de ella o de él.

Sin embargo, es preciso aclarar que dicho criterio realmente ya no encuentra un sustento sólido, pues interpretaba un artículo que fue reformado con posterioridad a dicha tesis, el 26 de diciembre de 1982, cuando se modificó todo el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer los lineamientos sobre la responsabilidades de los servidores públicos.

Baste ello para establecer que si bien han existido modificaciones del régimen de inmunidad procesal previsto en el precepto 111 de la carta fundamental, lo cierto es que las mismas han resultado poco claras y dejan ver a todas luces la necesidad de que en caso de controversia y ante la ausencia de términos precisos se acuda de nueva cuenta a la corte para que se llegue a una interpretación de dichos preceptos.

Surge entonces una serie de ideas encontradas sobre el alcance del fuero y su temporalidad, pues por un lado existen criterios en el sentido de que aun cuando el artículo en el cual se sustenta la mencionada tesis fue reformado, establecen que debe seguir vigente.

De igual manera, existen posturas encontradas en el sentido de establecer que dicho criterio en materia de fuero y licencias dejó de ser vigente en razón que el precepto en el cual se encuentra fundamentado como se ha mencionado, fue reformado en su esencia.

3. La propuesta de la presente iniciativa es aportar claridad a los alcances del "fuero constitucional" o "inmunidad procesal" y la "inmunidad parlamentaria", pues han existido casos en nuestro acontecer nacional donde no ha existido opinión unánime sobre su procedencia y vía.

Dicha modificación tendría como sentido establecer la pérdida temporal del fuero en tanto un legislador se encuentra de licencia, pues el fuero, como ya se ha dicho, debe servir para proteger a la asamblea y sus integrantes respectivos en funciones, por tanto en el momento en que un legislador pide licencia deja de pertenecer formalmente a ella, pues su lugar es ocupado por su suplente que es en quién recaerá en adelante dicha inmunidad procesal y parlamentaria al asumir las funciones legislativas respectivas.

Aunado a ello, es preciso prever y delimitar a través de la norma, el objeto de la protección sobre la inmunidad parlamentaria y resolver interrogantes respecto de los legisladores, tales como delimitar concretamente para quién es la inmunidad parlamentaria; ya sea para el propietario y el suplente, para quien forma parte de la asamblea, para quien está en funciones y a partir de qué momento. Asimismo, auxiliará al esclarecimiento sobre las funciones propias de su encargo, que son conferidas en la Constitución.

Partiendo de ahí, se entiende la necesidad de establecer la diferencia entre cada uno de los dos atributos, en ocasiones confundidos o utilizados indistintamente, para posteriormente plantear en la iniciativa medularmente una delimitación correcta de los alcances de la inmunidad parlamentaria y del fuero, su objeto y los medios de ella.

De todos es conocido que existe una enorme confusión sobre los términos de "inmunidad parlamentaria" y "fuero constitucional", aspecto que motiva la presentación de la presente iniciativa a fin de desentrañar cada una de ellas a la luz de la doctrina e interpretación jurídica que se ha hecho sobre ambas.

La inmunidad parlamentaria y el fuero no son prerrogativas o privilegios recientes, tienen sus orígenes primarios desde la Edad Media, pues si bien no existían en ese entonces parlamentos instituidos, en España aparecían los "procuradores", que eran representantes de la sociedad feudal y se les concedía como prerrogativas la seguridad personal y patrimonial para el cumplimiento de su función, así, con la aparición de los regímenes camarales evolucionan tales instituciones.

A) "Inmunidad parlamentaria"

El maestro Felipe Tena Ramírez, al referirse a dicho atributo de la función legislativa, lo establece como inviolabilidad por la expresión de opiniones, conceptuándolo como una irresponsabilidad de los legisladores respecto de conductas ilícitas en que puedan incurrir por expresar sus opiniones, pues las mismas están exentas de represión alguna siempre que hayan sido hechas durante y en el ejercicio de su encargo.

Podemos decir entonces que la inviolabilidad de sus opiniones radica en la ponderación de bienes jurídicos de menor envergadura que el derecho de los parlamentarios a deliberar y expresarse libremente sin censura alguna, siéndole propios a dicha inmunidad los actos por los cuales el legislador realiza todas sus funciones, comprendiendo dentro de ellas las votaciones, opiniones escritas o de viva voz, dictámenes, enmiendas, publicaciones, reseñas, mociones, proposiciones y todas las expresiones que el legislador realice por cualquier forma de comunicación en el ejercicio de su encargo, todo lo anterior en aras de proteger la libre discusión y decisión parlamentaria que forme la expresión de la voluntad camaral.

Respecto a esa inviolabilidad, la iniciativa que se propone establece la adición a los aspectos que son materia de la inviolabilidad del "voto", dándole a este último el carácter de la expresión de la voluntad definitiva, previendo como ejemplo un sinnúmero de constituciones que incluyen a la emisión del voto como aspecto de protección y libre de censura.

Franca coincidencia encuentra la doctrina con las tesis vertidas por los órganos pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de conceptuar la inmunidad parlamentaria, al argumentar que esa prerrogativa tiene como objeto garantizar la total y absoluta libertad de palabra de los legisladores, adicionando la inviolabilidad incluso a materias como la civil o administrativa.

B) "Fuero constitucional"

El fuero constitucional es la institución emanada del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pudiendo dar cuenta que éste no es exclusivo de diputados y senadores, sino además de una serie de funcionarios previstos en el mencionado artículo, consistiendo dicha prerrogativa en que para proceder penalmente contra los funcionarios previstos por la comisión de delitos consumados durante el tiempo de su encargo se requiere como un acto prejudicial que la Cámara de Diputados declare si ha lugar o no a proceder penalmente contra el probable responsable; es decir, que previo a poder ser procesado penalmente se requiere una declaración de procedencia.

El fuero constitucional es visto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como una inmunidad procesal para que los funcionarios previstos en el citado artículo 111 sólo puedan ser procesados penalmente por los delitos cometidos en el tiempo que dure su encargo, si existe previamente una declaración de procedencia emanada de la Cámara de Diputados con el sentido: "ha lugar a proceder penalmente".

De las anteriores reflexiones podemos llegar a la conclusión que aun cuando se confunden ambas instituciones, la "inmunidad parlamentaria" y el "fuero constitucional" o "inmunidad procesal", son prerrogativas propias de los senadores y diputados pertenecientes al Congreso de la Unión, mientras que el resto de los funcionarios previstos en el citado artículo 111 constitucional únicamente gozan del aludido "fuero constitucional" o "inmunidad procesal".

4. Con el propósito de llevar a cabo un análisis y planteamiento armónico de esta iniciativa, lo realizaremos de forma separada dirigido para cada uno de los párrafos, pues consideramos que aún cuando en apariencia dan la percepción de guardar una estrecha relación, lo cierto es que de acuerdo con las consideraciones vertidas en los anteriores apartados son suficientes para concluir que no es así en razón de la diferencia prevalente entre el "fuero constitucional" y la "inmunidad parlamentaria".

Es ese sentido, se propone adicionar el texto de tal forma que sea más explícito, evitando dejar los alcances de tal prerrogativa a la interpretación jurisdiccional, debiendo ser modificado el primer párrafo del artículo 61 constitucional para quedar de la siguiente forma:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por todas las opiniones, votos y expresiones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, procesados y juzgados por ellas.

Lo anterior tiene fundamento en la necesidad de establecer con mayor amplitud y detalle los alcances de la denominada inmunidad parlamentaria, sobre ese respecto podemos mencionar aspectos del derecho comparado donde encontramos que las actividades y conductas que la respectiva norma protege en otros Estados nación, va más allá de lo previsto por nuestra Carta Magna, al establecer dentro de éstas a los votos que emitan y toda actividad relacionada con su actuar de legislador, encontrándose dentro de ello cualquier forma de expresión escrita o declaración dentro y fuera de tribuna, por conducto de proposiciones o dictámenes signados.

Podemos mencionar a manera de ejemplo las siguientes:

Artículo 68 de la Constitución de Italia

"Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones que expresen ni por los votos que emitan durante el ejercicio de sus funciones."

Artículo 185 de la Constitución de Colombia

"Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo"

Artículo 58 de la Constitución de Bélgica

"Ningún miembro de una u otra Cámara puede ser perseguido ni investigado por opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones."

Con base en ello, debemos procurar claridad en el alcance de tal inmunidad, de tal suerte que se evite pensar que nuestro actual texto normativo deja de lado conductas o actividades propias de la función legislativa y se tenga la necesidad de acudir a otras instancias jurisdiccionales para dilucidar lo que la propia ley debe prever.

Así, la adición que se propone en el primer párrafo del actual artículo 61 constitucional tiene como objeto incluir dentro de todas las situaciones inherentes al cargo de legislador las expresiones "todas" y "los votos que emitan".

Sobre lo anterior, consideramos adecuado establecer aspectos susceptibles de ser protegidos por tal inmunidad parlamentaria, pues es necesario que el legislador tenga protección y libertad para expresarse, por ello hay que resguardar todas las conductas que sean propias de la actividad legislativa, estando de acuerdo en el "voto" como un aspecto más de protección; sin embargo, deben abarcarse también las expresiones que se realizan en conferencia de prensa, intervenciones en tribuna, notas escritas, etcétera. Es decir, todas las relacionadas con el desempeño de la función legislativa.

5. La presente iniciativa propone también adicionar un párrafo al artículo 61 constitucional a efecto de establecer una temporalidad al beneficio de la inmunidad parlamentaria, pues cierto es que a lo largo de los últimos años han existido una serie de casos en los cuales no ha existido claridad sobre los alcances de tal inmunidad.

Sobre ese respecto, existen a lo largo de las anteriores legislaturas una serie de pronunciamientos en el sentido de prever el atributo de la inmunidad parlamentaria desde el momento en que el legislador recibe la constancia de mayoría hasta que termina sus funciones como legislador.

Sin embargo, dichas propuestas no son del todo acertadas en el sentido que la inmunidad parlamentaria es conferida para proteger a la asamblea y sus integrantes; es decir, los que se encuentren en funciones, pues son ellos los capaces de llevar a cabo ese tipo de declaraciones a nombre de sus representados en aras de sus intereses, por tanto deben ser exentados de tal atribución los suplentes que no estén en funciones o los propietarios que gocen de la licencia respectiva, pues en estricto sentido no fungen en ese instante como representantes por no encontrarse en funciones.

Derivado de ello, debemos considerar improcedente dotar de tal atributo a quienes tengan tan solo el carácter de electo, como algunas propuestas anteriores han establecido, pues ellos no forman parte de asamblea alguna en funciones y por ende no tienen la necesidad de la libre deliberación, por tanto es prescindible que gocen de tal condición cuando aún no están desarrollando la labor legislativa.

En virtud de lo expuesto, consideramos necesario aportar mayor claridad a la vigencia de la inmunidad parlamentaria, estableciendo detalladamente los sujetos en los que debe recaer y términos precisos, siendo derivado de ello que se propone el siguiente texto a la iniciativa:

Los diputados y senadores gozarán de la inmunidad parlamentaria prevista en el párrafo anterior desde el momento en que tomen formal protesta para ejercer las funciones de legislador y hasta la conclusión del periodo para el que fueron electos, siempre y cuando se mantenga en funciones.

Dicha prerrogativa cesará en sus efectos en los casos en que la Cámara de Diputados resuelva que ha lugar a proceder penalmente de acuerdo con lo previsto en el artículo 111 de esta Constitución o durante el tiempo en que se conceda licencia para separarse del cargo, casos en los cuales la pérdida de la inmunidad procesal prevista en el citado artículo producirá automáticamente la pérdida de la inmunidad parlamentaria a que se refiere el presente precepto, recayendo ésta en su suplente una vez rendida su protesta de ley, recuperándola apenas el legislador con licencia se reincorpore a sus funciones.

Los servidores públicos a los que se refiere el presente artículo podrán renunciar a la inmunidad procesal y parlamentaria para hacer frente a cualquier causa que se les impute, conforme al párrafo quinto del artículo 111 constitucional, caso en el cual la cesación de efectos de los atributos aludidos será únicamente para las actuaciones derivadas del asunto motivo de su renuncia.

Debe quedar fuera de toda duda el alcance de las llamadas "inmunidades parlamentarias y procesales", pues tales atributos deben ser brindados por la Constitución Política del país únicamente para proteger y mantener la función legislativa ajena al sometimiento de cualquier otro poder, por lo que se estima pertinente establecer que la duración del atributo de la inmunidad parlamentaria y procesal será una vez que hayan asumido su cargo con la formal protesta de ley y hasta la conclusión del periodo para el cual fueron electos, siendo de esa manera para los diputados por un lapso de 3 años y en el caso de los integrantes del Senado de 6 años.

Obvio es dar cuenta en la misma iniciativa que tanto los senadores y diputados, así como una serie de funcionarios de alto nivel previstos en el artículo 111 constitucional, gozan del comúnmente llamado "fuero constitucional", además de la inmunidad parlamentaria inherente a los legisladores.

Sin embargo, tal atributo no debe ser usado como un medio para escapar de alguna acción de la justicia debidamente fundada y motivada sino como medio de protección ante una acción arbitraria por parte de autoridad distinta del Poder Legislativo.

De esa manera, la presente iniciativa plantea prever con claridad el tiempo en el cual el legislador gozará del régimen de inmunidades necesarios para poder ejercer con independencia su cargo sin injerencias ajenas a dicho Poder Legislativo, perdiendo este beneficio cuando concluya el periodo para el cual fue electo, existiendo una declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados o en su caso, que el legislador pida licencia al ejercicio del cargo, tiempo en el cual su lugar sería ocupado por su suplente y sería en este último en quien recaería el régimen de inmunidades para el desempeño de la función de legislador.

A partir de que momento vuelve a gozar de dichos atributos, proponiéndose que sea una vez que se hace saber al presidente de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente que retoma sus funciones y éste lo hace del conocimiento del pleno con el propósito de dar publicidad a la reincorporación a sus labores con total transparencia.

6. A lo largo de los últimos años, en razón de las distintas corrientes e ideologías a las que pertenecen los niveles de gobierno, se ha hecho patente en mayor medida la posibilidad de proteger a la función legislativa pero no promover bajo dicha figura a la impunidad, pues ya de por sí la imagen del legislador ha sido demeritada en razón del uso equivocado de tales instituciones para escapar momentáneamente de la acción de la justicia, debido a que se establece la posibilidad de que los legisladores puedan, en caso de que exista alguna causa o acusación en su contra, hacer uso de la posibilidad de renunciar a la inmunidad parlamentaria y procesal, únicamente para hacer frente a tales acusaciones.

Dicha renuncia tendría como efecto despojar parcialmente al legislador de la inmunidad procesal y parlamentaria solo en lo referente a las actuaciones que se deriven de las causas motivo de la renuncia, permitiéndole continuar gozando de dicha inmunidad procesal y parlamentaria sobre otros asuntos fuera de los que la motivaron.

Lo anterior tendría como propósito que un legislador ante una acusación pueda optar por esperar a que la autoridad respectiva solicite la declaración de procedencia o continuar gozando del cargo que ostenta y enfrentar tales acusaciones a través de una renuncia parcial de tal atributo, permitiéndole ello continuar con su encargo en tanto no reciba una sanción privativa que le impida seguir con el cargo que se la ha conferido.

La renuncia a que se hace referencia sería igualmente extensiva a los funcionarios previstos en el artículo 111 de la Carta Magna, a través de la inclusión de un quinto párrafo en el cual igualmente se permita a tales funcionarios afrontar la imputación de acusaciones por medio de la renuncia del fuero únicamente con lo que respecta a la causa que la motivare y que refiere el artículo, caso en el cual se dará aviso a la Cámara de Diputados a efecto de que esté enterada sobre la renuncia de dicho funcionario a tal atributo, permitiéndose en ese caso que tal funcionario continúe en su encargo hasta en tanto no reciba sanción que le impida desarrollarlo y, en ese caso, tratándose de diputados y senadores, la autoridad hará saber de dichas sanciones al presidente de la Cámara respectiva con el propósito de que llame a ocupar su lugar al suplente.

De esa forma se plantea la posibilidad de que los legisladores y funcionarios previstos en el artículo 111 de la Constitución, puedan renunciar con carácter de irrevocable a la inmunidad inherente a su encargo para hacer frente únicamente a la causa penal que se le imputa y si durante la averiguación o el proceso sobreviniera alguna restricción de la libertad o sanción que le impidiera continuar con su encargo, se daría aviso a la presidencia de la Cámara de Diputados para que se llame al suplente a concluir el periodo para el cual fue elegido.

Dicha figura de renuncia tendría el efecto de un "autodesafuero", pero limitado únicamente a la causa o asunto que le dio origen a tal solicitud de renuncia, con el propósito de que se tenga la oportunidad de acudir a su

defensa sin el desprestigio de un desafuero o una renuncia al cargo forzada, aspecto que redundaría en una limpieza y pulcritud de los funcionarios previstos en el citado artículo con el propósito que puedan despojarse de tal inmunidad procesal en aras de contribuir al esclarecimiento de imputaciones, las cuales muchas veces resultan infundadas, de esa forma se propone la adición dentro del artículo 111 constitucional de un párrafo quinto y sexto que a la letra establezcan:

Los funcionarios previstos en la primera parte del artículo podrán renunciar ante la Cámara de Diputados a la inmunidad procesal para hacer frente a cualquier causa que se le impute, caso en el cual tendrán la posibilidad de continuar desempeñando su cargo en tanto no reciba sentencia condenatoria que le impida continuar con tal deber y, en este último caso, tratándose de diputados y senadores se dará aviso a la Presidencia de la Cámara respectiva para que se llame al suplente a continuar con el trabajo legislativo.

La acción a que se refiere el párrafo anterior tendrá como resultado la cesación de los efectos de la inmunidad procesal, referida en el presente artículo, únicamente para las actuaciones derivadas de las causas imputadas, subsistiendo frente a las demás autoridades dicha inmunidad del funcionario, servidor público o legislador.

Un aspecto imprescindible para recomponer la imagen y percepción que la sociedad tiene de diputados, senadores y funcionarios de un nivel alto previstos en el artículo 111, es que tanto la investidura y el derecho que gozan no sean utilizados ni por el titular del Ejecutivo ni por los partidos políticos en aras de dotar de inmunidad a personas que tengan cuentas pendientes con la ley o se les acuse de delitos cometidos antes del ejercicio de su encargo y de ser elegidos o nombrados.

En ese sentido, se propone que para el caso de que alguna autoridad requiera a tales funcionarios por hechos o actos cometidos antes de asumir el cargo para el cual fue electo o nombrado, el dictamen y procedimiento para la declaración de procedencia en su caso, versará únicamente en la acreditación de los hechos por los cuales es solicitada tal declaración, evitando de esa forma que la Cámara de Diputados base su respectivo análisis y resolución en aspectos políticos y no lógico-jurídicos, por lo que se propone la siguiente redacción para ser integrada al artículo 111 constitucional como un párrafo décimo:

Cuando la solicitud de la declaración de procedencia se base en una causa originada con anterioridad al ejercicio del cargo, el análisis que realice la Cámara de Diputados versará primeramente en acreditar que los hechos que motivaron tal causa fueron acontecidos con anterioridad al ejercicio del mismo, pudiendo los beneficiarios de la inmunidad procesal optar por la renuncia a tal protección conforme al quinto párrafo del presente precepto y hacer frente a cualquier acusación o esperar la resolución respectiva de la Cámara de Diputados de acuerdo con los lineamientos antes mencionadas conforme lo dispone la primera parte del presente artículo y cuyos efectos están previstos en el párrafo anterior.

La propuesta tiene como sentido evitar que al amparo de "fuero" o "inmunidad procesal", funcionarios y legisladores puedan evadir la acción de la justicia y que el poder legislativo se convierta en un ente que obstruya la justicia, en esa esencia el funcionario al que se le pretenda fincar una responsabilidad tendría la posibilidad de renunciar la inmunidad procesal para que dicho atributo cese sus efectos únicamente por los hechos que se le imputan, afrontando las acusaciones como un ciudadano común, sin protección legal pero con el derecho a ejercitar su defensa constitucional, lejos de cualquier privilegio que afecte al procedimiento o se traduzca al resultado del fallo y la probable existencia de impunidad.

7. La iniciativa en cuestión tiene aspectos relevantes y susceptibles de ser tomados en cuenta, es el caso de establecer de forma estricta los tiempos en que debe comenzar la vigencia de la inmunidad parlamentaria, preponderante para que los legisladores puedan realizar sus funciones sin ser transgredidos en su libertad de expresión, manifestación y opinión, dejando en claro que los encargados de gozar de tal prerrogativa deben ser los que se encuentran en funciones y forman parte de la asamblea, pues dicha atribución es precisamente

otorgada para proteger a ésta y su derecho a reunirse sin ser censurados o trasgredidos por cualquiera de sus expresiones.

Es viable agregar con mayor detalle los aspectos de la actividad parlamentaria que pretenden ser protegidos por el artículo 61 constitucional, con el propósito de que no quede resquicio alguno en el cual se pueda ver trasgredida dicha prerrogativa propia del actuar legislativo, debiendo concordar además con los artículos relacionados de la propia Carta Magna que establecen las licencias de tales legisladores.

A mayor abundamiento, baste decir que la inmunidad parlamentaria (artículo 61 de la CPEUM) y la inmunidad procesal (artículo 111 de la CPEUM) son esenciales para el desempeño de las funciones de los legisladores, pues de acuerdo con una sana interpretación de la propia Carta Magna, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos, tales servidores no solo tienen la labor de intervenir como representantes dentro del proceso legislativo, pues igual se encargan de ser gestores, denunciadores de asuntos sociales, hasta vigilantes de la función pública del resto de los poderes de la Unión e incluso de otros niveles de gobierno; de ahí la necesidad de brindar protección y autonomía para el desarrollo del ejercicio de sus funciones.

Por tanto, si bien es saludable establecer con mayor claridad el goce y alcance de la figura del "fuero constitucional" o la "inmunidad procesal" como lo determinan algunos autores, lo cierto es que la misma debe ser en base a un análisis profundo y detallado sobre el resto de los actores que gozan de ella y no solo de los legisladores, pues las implicaciones de hacer tales limitaciones de forma aislada y no integral dejan en franca desventaja a los legisladores en su actuar como representantes populares, incluso, frente a funcionarios que no tienen tal carácter.

De ahí la necesidad de reformar el régimen de inmunidades de los funcionarios a efecto de establecer con claridad que dicho régimen debe ser para la protección e independencia de su actuación con determinado carácter, pero no un atributo que sirva como fuente de impunidad, pues de por sí es claro el deterioro de legisladores y funcionarios de alto nivel frente a la opinión pública, dicha percepción negativa se incrementará con la complicidad, por omisión, de parte del Poder Legislativo, perdiendo su ya mermada credibilidad.

En conclusión, existe la necesidad de transformar las instituciones y evitar atributos excesivos, estableciendo procedimientos justos y transparentes que eviten los abusos de quienes tienen a su favor una protección legal derivada de su encargo.

Por las consideraciones expuestas, preocupados por contar con un marco jurídico adecuado y eficiente en materia del régimen de inmunidades, se presenta a consideración del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a los artículos 61 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 61 y se adicionan un párrafo tercero al artículo 61 y tres párrafos que pasarían a ser quinto, sexto y décimo al artículo 111 recorriéndose el orden de los subsecuentes, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por todas las opiniones, votos y expresiones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, procesados y juzgados por ellas.

...

Los diputados y senadores gozarán de la inmunidad parlamentaria prevista en el párrafo anterior desde el momento en que tomen formal protesta para ejercer las funciones de legislador, hasta la conclusión del periodo para el que fueron electos, siempre y cuando se mantenga en funciones.

Dicha prerrogativa cesará en sus efectos en los casos en que la Cámara de Diputados resuelva que ha lugar a proceder penalmente de acuerdo con lo previsto en el artículo 111 de esta Constitución o durante el tiempo en que se conceda licencia para separarse del cargo, casos en los cuales la pérdida de la inmunidad procesal prevista en el citado artículo producirá automáticamente la pérdida de la inmunidad parlamentaria a que se refiere el presente precepto, recayendo ésta en su suplente una vez rendida su protesta de ley, recuperándola apenas el legislador con licencia se reincorpore a sus funciones.

Los servidores públicos a los que se refiere el presente artículo podrán renunciar a la inmunidad procesal y parlamentaria para hacer frente a cualquier causa que se les impute, conforme al párrafo quinto del artículo 111 constitucional, caso en el cual la cesación de efectos de los atributos aludidos será únicamente para las actuaciones derivadas del asunto motivo de su renuncia.

Artículo 111. ...

...

...

...

Los funcionarios previstos en la primera parte del artículo podrán renunciar ante la Cámara de Diputados a la inmunidad procesal para hacer frente a cualquier causa que se le impute, caso en el cual tendrán la posibilidad de continuar desempeñando su cargo en tanto no reciba sentencia condenatoria que le impida continuar con tal deber y, en este último caso, tratándose de diputados y senadores se dará aviso a la Presidencia de la Cámara respectiva para que se llame al suplente a continuar con el trabajo legislativo.

La acción a que se refiere el párrafo anterior tendrá como resultado la cesación de los efectos de la inmunidad procesal, referida en el presente artículo, únicamente para las actuaciones derivadas de las causas imputadas, subsistiendo frente a las demás autoridades dicha inmunidad del funcionario, servidor público o legislador.

...

...

...

Cuando la solicitud de la declaración de procedencia se base en una causa originada con anterioridad al ejercicio del cargo, el análisis que realice la Cámara de Diputados versará únicamente en acreditar que los hechos que motivaron tal causa fueron acontecidos con anterioridad al ejercicio del mismo, pudiendo los beneficiarios de la inmunidad procesal optar por la renuncia a tal protección conforme al quinto párrafo del presente precepto y hacer frente a cualquier acusación o esperar la resolución respectiva de la Cámara de Diputados de acuerdo con los lineamientos antes mencionadas conforme lo dispone la primera parte del presente artículo y cuyos efectos están previstos en el párrafo anterior.

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 27 de enero de 2010.

Senador Sebastián Calderón Centeno, diputado Javier Corral Jurado (rúbrica), senador Guillermo Tamborrel Suárez.